

INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA E ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA NO PÓS-GUERRA FRIA



Lembrança do passado e esperança num futuro mais humano? *

Paulo Jorge Canelas de Castro

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

INTRODUÇÃO :

O PROBLEMA ACTUAL DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA

No seu relatório de 1991 à Assembleia Geral das Nações Unidas, o injustamente desventurado Doutor Boutros Boutros Ghali, então ainda Secretário-Geral da Organização Mundial, dedica uma importante passagem ao tema da intervenção humanitária. Ela parece-nos ser merecedora de citação, pela forma límpida como enuncia o *conceito* e como trata da *questão* que lhe subjaz, quando não mesmo da sua *solução*. Assim, diz-se aí, e passo a citar, “*sente-se crescentemente que o princípio da não intervenção na jurisdição doméstica dos Estados não pode ser tido como uma barreira protectora, atrás da*

* O texto que se segue é a transcrição da gravação da comunicação que apresentei em Lisboa, no Instituto Superior Naval de Guerra, no dia 4 de Março de 1997, no quadro de um Colóquio sobre “A paz global em insegurança: repercussões geopolíticas e estratégias”. À transcrição apenas se

qual os direitos humanos possam ser maciçamente ou sistematicamente violados com impunidade. O facto de, em diversas ocasiões, as Nações Unidas não terem sido capazes de evitar atrocidades não pode ser tido como um argumento legal ou moral contra a necessária acção correctiva, quando em causa está uma ameaça à paz. É certo que o argumento para se não bulir com a soberania, com a integridade territorial e com a independência política dos Estados é, em si mesmo, inquestionavelmente forte. Mas ele sairia enfraquecido se tivesse que implicar que a soberania, mesmo na nossa idade, inclui o direito de carnificina, de realização de campanhas de dizimação ou de êxodo forçado de populações civis, em nome de um controlo da perturbação da ordem pública ou de insurreições”¹.

Apetece-me dizer que o texto diz quase tudo. Diz, desde logo, o que ainda hoje convola², no essencial, a figura da intervenção humanitária, particular forma de intervenção armada estrangeira³, que alguns chegam a remontar aos primórdios da sociedade internacional, muitos séculos atrás, e que primeiro se teria exprimido nas Cruzadas⁴. Ela analisa-se num conjunto de ele-

acrescentaram umas quantas notas destinadas a identificar algumas das referências bibliográficas fundamentais deste discurso. Manteve-se o estilo oral da comunicação.

Apesar do decurso do tempo e das significativas mutações que a sempre dinâmica sociedade internacional entretanto sofreu (pense-se, em particular, embora a título meramente ilustrativo, nas crises de Timor Leste, Kosovo, Sudão, Libéria, Serra Leoa, República Democrática do Congo, e as correspondentes intervenções humanitárias a que por vezes deu lugar; sobre o caso do Kosovo, em especial, permita-se-nos o reenvio para o nosso estudo entretanto publicado e em que retomamos este tema: Paulo Canelas de Castro, “A intervenção armada e o Caso do Kosovo – Novos Elementos para a Construção de uma Nova Ordem Internacional?”, *Nação e Defesa*, 2001, n. 97, pp. 75-134), vozes amigas, cuja inteligência admiramos, convenceram-nos da possível utilidade desta publicação, a que o *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau* gentilmente ora se presta.

- 1 Cfr. UN. Doc. A/46/1, GAOR, 46th Session, Supplement N° 1, p. 5.
- 2 Não se esquecem contudo as avisadas advertências de Philip Kunig, relativamente à equívocidade do conceito de intervenção, e de Thomas Franck, quanto aos conceitos do Direito Internacional, em geral, respectivamente in *Das völkerrechtliche Nichteinmischungsprinzip. Zur Praxis der Organisation der afrikanischen Einheit (OAU) und des afrikanischen Staatenverkehrs*, Baden-Baden, 1981, p. 46 e “*Dulce et Decorum Est. The Strategic Role of Legal Principles in the Falkland War*”, *AJIL*, 1983, p. 122.
- 3 Sobre as diferentes espécies deste género, cfr. o nosso *Mutações e Constâncias da Neutralidade*, Coimbra, 1992, [Mimeo], R. Jennings e A. Watts (eds.), *International Law*, London, 9ª ed., 1992, pp. 427, ss. e C. Ramón Chortiet, *Violencia Necesaria? La intervención humanitaria en Derecho internacional*, Madrid, 1995.
- 4 Ela conheceu sobretudo uma hora de glória no século XIX com a cabal integração no ‘*ius publicum europaeum*’, expressão ele próprio do sentimento jurídico “civilizado” da época. Cfr. A. Rougier, “La théorie de l’intervention d’humanité”, *RGDIP*, 1910, v. 17, pp. 472, ss.

mentos que passaria a discriminar: o uso de forças armadas⁵; a intervenção de um ou mais Estados⁶ no território de um outro Estado⁷; a ausência de consentimento válido pelo governo legítimo do Estado no qual se intervém⁸; num quadro de atrocidades persistentes em que ocorrem violações grosseiras, sistemáticas e maciças dos direitos humanos, sendo que as vítimas não são nacionais do Estado onde a intervenção ocorre^{9/10}. Se algum destes elementos falhar (ou porque a intervenção não recorre a armamento, ou porque nem é necessariamente realizada por Estados, ou porque até houve um consentimento), mas a intervenção se mantiver determinada por uma urgência de socorro na perspectiva da protecção da vida e dos direitos humanos e ainda um genuíno intuito humanitário, já não estaremos no quadro da intervenção humanitária; quando muito, porventura¹¹, naquilo que hoje se começa a designar por *assistência humanitária*¹².

Mas o texto, na sua económica sabedoria, vai até mais longe, porquanto também esclarece o *problema de fundo* que subjaz ao conceito, e que é o problema, eminentemente jurídico, da *legalidade*, da *licitude* e do *alcance* da intervenção humanitária. Em causa está, essencialmente, uma discussão sobre a relação de proximidade, ou, mais provavelmente, de tensão, uma relação dialéctica entre, por um lado, os princípios da soberania, da integridade territorial, da independência política, bem como o princípio mais moderno da proibição do uso da força armada e, por outro lado, as exigências do nosso tempo, de protecção eficaz dos direitos humanos fundamentais, em situações de violações extremas e

5 A intervenção por meios lícitos – protestos, notas diplomáticas ou contra-medidas – é, naturalmente, lícita; como o relembrou o Instituto de Direito Internacional no artigo 2º, parágrafo 2 da Resolução sobre “A protecção de Direitos Humanos e o princípio da não intervenção nos assuntos internos dos Estados”, adoptada na sessão de Santiago de Compostela, em 1989.

6 Pode-se então distinguir entre intervenção individual e intervenção colectiva.

7 Muitos autores qualificam-na, neste sentido, de unilateral.

8 De outra forma ter-se-ia uma intervenção por convite.

9 Caso contrário, estar-se-á perante a figura de intervenção para protecção de nacionais, por vezes também dita de intervenção de humanidade. Cfr. Randelzhofer, “Article 2 (4)”, in B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations : A Commentary*, Oxford, 1995, pp. 123-126.

10 Cfr., em sentido próximo, U. Beyerlin, “Humanitarian Intervention”, *EPIL*, v. II, 1995, pp. 926, ss..

11 Assim, pelo menos, no quadro do que poderemos apelidar de humanitarismo global. Já se se tratar de prosseguir objectivos ainda humanitários, mas referidos a um âmbito nacional, a vida ou a integridade física de cidadãos nacionais ameaçados, no ou pelo Estado em que se encontram, estaremos como acima deixámos dito, perante a figura da intervenção para protecção de nacionais. Sobre estes e outros ‘*distinguos*’ conceptuais e respectivo regime, veja-se o nosso P.J. Canelas de Castro, *Mutações e Constâncias da Neutralidade*, Coimbra, 1992, [Mimeo].

12 Mais detalhadamente, vide *infra* pp.179-182.

sistemáticas, exigências que são a expressão jurídica hodierna de uma moral e ética humanistas, de uma ordem pública internacional.

Significa isto que, ao apontar esta questão, estamos no cerne do debate, bem moderno, que aqui nos reúne – o que significa hoje a paz e segurança internacionais. Será ainda hoje, como no passado, uma mera *paz negativa*, equivalente à mera ausência de guerra entre os titãs ou senhores únicos do drama internacional, os onnipotentes Estados ou os “monstros frios” de que falava Nietzsche? Ou haverá um *sentido novo*, mais exigente, que hoje informe a paz – uma *paz mais humana*, uma *paz mais positiva*, uma *paz de qualidade*?

Ao debate, como aliás a todas as discussões sobre a questão e as coisas internacionais, não pode ser alheio o *factor tempo*. Ele é até decisivo, como adiante procuraremos demonstrar, para a solução que buscamos – a do lugar desta figura no pós-guerra fria, no tempo que corre e em que nos situamos.

O tema, apesar de persistente, tem, aliás, conhecido uma divulgação e sortes diversas nos vários períodos da nossa era de organização da sociedade internacional – a era onusina, iniciada com a celebração da Carta das Nações Unidas, em 1945. Assim, depois de adormecido nas duas primeiras décadas desta era, o *interesse* pelo problema reapareceu na doutrina nas décadas de setenta e oitenta¹³, em boa medida por reacção às intervenções no Paquistão Oriental¹⁴, no Uganda¹⁵, no Camboja¹⁶, em Timor Leste¹⁷, e, já mais próximo de nós, no Zaire e no Panamá. Mas foi já nesta nossa década de noventa – e, em boa medida, após as intervenções militares das forças aliadas no Iraque e as acções subsequentes de protecção dos Curdos, no Norte do mesmo país¹⁸, e dos Xiitas, no Sul¹⁹, bem assim como com a intervenção na Somália em

¹³ Vide a extensa literatura coligida na década de 80 por W. D. Verwey, “Humanitarian Intervention under International Law”, *NILR*, 1985, v. 31.

¹⁴ Cfr., por exemplo, Thomas Franck e Nigel Rodley, “After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Armed Force”, *AJIL*, 1973, v. 67, pp. 275, ss..

¹⁵ V.g. S. K. Chatterjee, “Some Legal Problems of Support Role in International Law: Tanzania and Uganda”, *ICLQ*, 1981, v. 30, pp. 755, ss..

¹⁶ Vide G. Klintonworth, *Vietnam's Intervention in Cambodia in International Law*, Camberra, 1989 e M. Leifer, “Vietnam's Intervention in Kampuchea: The Rights of State v. the Rights of People”, in I. Forbes e M. Hoffmann (eds.), *Political Theory, International Relations and the Ethics of Intervention*, Basingstoke, 1993, pp. 145, ss..

¹⁷ Já após a realização desta comunicação, pudemos ler G. Cahin, “L'action internationale au Timor oriental”, *AFDI*, 2000, v. 46, pp. 139, ss. e M. Rothert, “United Nations Intervention in East Timor”, *CJTL*, 2000, v. 39, pp. 257, ss..

¹⁸ V.g., Howard Adelman, “Humanitarian Intervention: The Case of the Kurds”, *JJRL*, 1992, v. 4, n.1, pp. 4-38.

¹⁹ Cfr. R. E. Gordon, “Humanitarian Intervention by the United Nations: Iraq, Somalia and Haiti”, *TILJ*, 1996, v. 31, pp. 43, ss..

1992/93²⁰, no Haiti²¹, e os trágicos desenvolvimentos da derrocada, da implosão, ou da contestação do Estado, na ex-Jugoslávia²², ou na zona dos Grandes Lagos²³, ou mesmo na Serra Leoa²⁴, Libéria²⁵ e, de novo, em Timor- que o tema ganhou estatuto de ponto cimeiro de uma ordem do dia²⁶ internacional. Uma ordem do dia que agora não é meramente intelectual ou doutrinária²⁷, mas também prática, com a sua inclusão no cerne mesmo dos debates sobre a configuração do que se vai chamando a *nova ordem internacional*, e do lugar que nela terão as Nações Unidas. Sinal dos tempos, a famosa revista *Foreign Affairs* dedica mesmo, em 1994, um número especial a este assunto – àquilo que ela designa de “*primavera do intervencionismo*”.

Os *factores* que inspiraram este recrudescimento do interesse pelo velho conceito²⁸ são bem conhecidos. Por um lado, o fim da Guerra Fria e os elementos positivos que propicia – uma nova atmosfera de cooperação internacional, a reanimação e uma maior eficácia do Conselho de Segurança (alguns falam mes-

-
- 20 United Nations, *The United Nations and Somalia, 1992-1996*, New York, 1996 e R. E. Gordon, “Humanitarian Intervention by the United Nations: Iraq, Somalia and Haiti”, *TILJ*, 1996, v. 31, pp. 43, ss..
- 21 Ainda, R. E. Gordon, “Humanitarian Intervention by the United Nations: Iraq, Somalia and Haiti”, *TILJ*, 1996, v. 31, pp. 43, ss..
- 22 David M. Kresok, “‘Ethnic Cleansing’ in the Balkans: The Legal Foundations of Foreign Intervention”, *CILJ*, 1994, v. 27, n.1, pp. 203-239 e Michele Mercier, *Crimes Without Punishment: Humanitarian Action in Former Yugoslavia*, London, 1995.
- 23 Bruce D. Jones, “Intervention without Borders: Humanitarian Intervention in Rwanda, 1990-1994”, *Millenium*, 1995, v. 24, n.2, pp. 225-248.
- 24 A. O. Conteh, “Sierra Leone and the Norm of Non-Intervention: Evolution and Practice”, *AJICL*, 1995, v. 7, n.1, pp. 166-183.
- 25 Uma listagem bastante completa de casos de intervenção é a que D. J. Scheffer faz no seu artigo “Towards Modern Doctrine of Humanitarian Intervention”, *UTLR*, 1992, v.23, pp. 253-293.
- 26 Um dos trabalhos doutrinários que, para tanto, recentemente, mais contribuiu, foi a “apologética” obra de F. R. Tesón, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, New York, 2nd ed., 1997.
- 27 Neste contexto, *vide*, nomeadamente, as impositões ousadas de M. Bettati e B. Kouchner, *Le devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir?*, Paris, 1987.
- 28 Já na primeira metade da nossa década - e, ainda aqui, sem veleidades de exaustividade - merecem ser citados os seguintes estudos doutrinários que revelam também uma especial atenção ao tema por parte da literatura americana: T. J. Farer, “An Inquiry Into the Legitimacy of Humanitarian Intervention”, in L. Damrosch/D. Scheffer (eds.), *Law and Force in the New International Order*, 1991; B. M. Benjamin, “Unilateral Humanitarian Intervention: Legalizing the Use of Force to Prevent Human Rights Atrocities”, *FILJ*, 1992-1993; P. Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, 1993; S. G. Simon, “The Contemporary Legality of Unilateral Humanitarian Intervention”, *CWILJ*, 1993, v. 24/1; D. Schweigman, “Humanitarian Intervention under International Law: The Strife for Humanity”, *LJIL*, 1993, v. 6; A.C. Ofodile, “The Legality of ECOWAS Intervention in Liberia”, *CJTL*,

mo do *hiperactivismo* do Conselho de Segurança) –, por outro lado, a consequência negativa do fim de um mundo “esquizofrénico”, simbolizado no Muro ou na Cortina de Ferro – a explosão de conflitos civis e interestaduais, a violência étnica e religiosa, os micronacionalismos.

O que é certo é que, perante estes factores, assistiu-se, na doutrina e na prática, à *proliferação de referências ao humanitário*, ainda que designado por formas muito diversas. Fala-se hoje de “intervenções para fins humanitários”, de “intervenção de fundamentos humanitários”, de “intervenção democrática”, de “direito de ingerência”, “dever de ingerência”, “direito de assistência humanitária”, “direito à assistência humanitária”, “assistência e protecção humanitária”... O *rol* não tem fim e cada um defende a bondade da sua noção, sem contemplação pela dos seus vizinhos. Parece-me, no entanto, com Yves Sandoz, destacado dirigente da Cruz Vermelha, que esta *proliferação semântica* não corresponde a um esclarecimento substancial do que está em jogo²⁹. E o avisado Professor Torrelli diz mesmo que antes por aqui reina uma “confusão total”³⁰.

Perante isto, seguramente que não serei eu quem conseguirá esclarecer o tema. Já me darei por muito satisfeito até se o não vier a obscurecer ainda mais. Mesmo assim, certamente com a inconsciência de um aprendiz de feiticeiro, era capaz de colocar algumas sugestões sobre qual, a meu juízo, seria a forma mais indicada de o tratar.

Para tanto, agirei em dois momentos fundamentais.

Primeiro, seguirei aquilo que o meu muito prezado Professor e insigne juspublicista da Escola a que tenho a honra de pertencer, Senhor Dr. Barbosa de Melo, chama o “fio do tempo”, para, através da observação do passado, tentar perceber a *qualidade moderna do conceito* que a prática recente vai desenhan-

1994, vol. 32/2. Mas o tema também não passou despercebido à doutrina nacional, maugrado a sua avareza em estudos de direito internacional. Cfr. J.J. Gomes Canotilho, “Nova Ordem Mundial e Ingerência Humanitária (Claros-Escuros de um Novo Paradigma Internacional)”, *BFDUC*, 1995, pp. 1-26; P.J. Canelas de Castro, “Da Não Intervenção à Intervenção? O Movimento do Pêndulo Jurídico perante as Necessidades da Comunidade Internacional”, *BFDUC*, 1995, pp. 287-345 e F.A. Ferreira de Almeida, “O Princípio da Não Intervenção e o Direito Internacional Humanitário”, *BFDUC*, 1995, pp. 373-401. [Estes estudos foram também publicados pelo Instituto de Defesa Nacional, em volume de 1996, sob o título *A Ingerência e o Direito Internacional*]. Vide ainda o interessante estudo de M. Ramos Carmona, M.F. Silva, M.I. Alves Vieira e S. Vital de Figueiredo, “Direito de Intervenção Humanitária”, *RJAADF*, 1996, nº 20, pp. 259-297.

²⁹ Cfr. Y. Sandoz, “‘Droit’ or ‘devoir d’ingérence’ and the right to assistance: The issues involved”, *RICR*, 1992, nº288, p.215.

³⁰ Cfr. M. Torrelli, “From humanitarian assistance to ‘intervention on humanitarian grounds’?”, *RICR*, 1992, nº288, p. 230.

do. Para o efeito, não deveremos perder de vista três ou quatro questões de pormenor em que se analisa a questão fundamental que identificámos – a da legalidade e do estatuto da figura de intervenção humanitária. São elas: em que *circunstâncias* há intervenções humanitárias; *por que forma* se desenvolvem as intervenções humanitárias; *quem faz* as intervenções humanitárias; e quais são as *condições* às quais ela está sujeita. O “enfoque” e o método que seguirei são aqueles que, ousou alvitrar, menos ignoro. Abordarei pois a questão de uma perspectiva jurídica, do ângulo desta ciência, só alegadamente esotérica, que é o Direito. Num tal contexto, procurarei identificar os *sinais* normadores que a prática coloca. Na verdade, entendo que na própria prática internacional é já possível divisar uma *mensagem normativa*, uma *mensagem de futuro*. Dentro do casuísmo das múltiplas situações recentes que temos vivido, julgo que se podem identificar *sinais de dever ser*.

Só depois de respondidas estas questões tentarei proceder a uma *avaliação* desta prática mais recente e, nomeadamente, procurando responder a uma questão que me parece curial: será que a intervenção humanitária de que hoje falamos tem alguma coisa a ver com a intervenção humanitária de que falávamos no passado?

Antecipo já que esta reflexão nos leva a abordar um outro problema, um segundo grande momento de reflexão: verifica-se que o conceito se *renovou* – hoje fala-se, também, de *assistência humanitária* – e por isso é necessário tentar captar os elementos dessa (outra) unidade conceptual que apenas se começa a configurar. É isso mesmo que procuro representar no sub-título dado a esta comunicação.

I. A PROBLEMÁTICA DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA NO CONTEXTO DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL PÓS-II GUERRA MUNDIAL DA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

§1. O sistema da Carta

O primeiro ponto a frisar é que o problema actual da intervenção humanitária só se coloca com o aparecimento da Carta. Não que no passado não existisse um conceito de intervenção humanitária. Já dissemos que o conceito como que se perde na noite dos tempos. No entanto, é só após a transição de paradigmas de ordenação do mundo que é introduzida pela Carta das Nações Unidas³¹ que a questão vai assumir maior relevância. É assim porque a intervenção huma-

³¹ Cfr., neste sentido, R.A. Falk, “The Interplay of Westphalia and Charter Conceptions of International Legal Order”, in C.A. Black e R.A. Falk (eds.), *The Future of the International Legal Order*, vol. I, Princeton, 1969, pp. 3, ss.,

nitária no passado não era uma questão verdadeiramente *vital*, era, de alguma sorte, uma questão “académica”. Porquê isto? Porque o sistema comportava o direito de qualquer Estado utilizar a força para resolver os seus conflitos³². E, portanto, a motivação porque ele recorria à sua força era relativamente irrelevante. O Estado era um instrumento de poder, o Estado era onnipotente nas suas decisões e na mobilização desse poder. Daí que, se, ao recorrer à guerra, o fazia por motivos humanitários, ou quaisquer outros, era relativamente indiferente, senão, porventura, num plano político.

Já não assim no mundo que a Carta quis vir configurar de novo ao estabelecer um novo *sistema de segurança internacional*. Sabemos como a Carta o fez e que significado isto tinha. Vou, no entanto, relembrar o essencial. Sabemos, também, que, por um lado, a Carta não funcionou da forma prevista e que, por outro, novas exigências a vieram interpelar em termos de necessariamente operarem a sua reequação.

A legalidade do uso da força para proteger direitos humanos fundamentais tem, de facto, de ser avaliada à luz das bem conhecidas normas da Carta e da prática internacional relevante. Interessa, pois, desde logo, compulsar o artigo 2º, parágrafo 4 da Carta das Nações Unidas, que institui uma *proibição* que muitos entenderam *geral e absoluta*, de recurso e mesmo de ameaça de recurso à força armada nas relações internacionais. Sabe-se, porém, que se este é um importante *pilar* do sistema da segurança internacional, ele não é o único em que este sistema assenta. Há outros dois muito relevantes. Um primeiro consagrado no artigo 51º da Carta das Nações Unidas – o reconhecimento do velho direito de *legítima defesa* dos Estados quando não haja a possibilidade de mobilizar outra força – e, por outro lado, a instituição, através, principalmente, do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, de um *sistema de segurança colectiva*, que, resumidamente, podemos dizer ser a formulação jurídico-institucional do célebre grito de solidariedade de D’Artagnan, “*Um por todos, todos por um*”. A ideia que subjaz a este segundo elemento é a de que, quando haja da parte de um Estado insensibilidade perante a legalidade internacional e mesmo uma violação do código da comunidade dos Estados, se mobilizará uma força de tal sorte importante que ela será, se ainda for possível, *dissuasora* da actuação ilícita, ou, se tal se não puder já realizar, *punitiva* desse Estado, e que, em qualquer caso, o reencaminhará para a disciplina colectiva.

³² Para a descrição e análise do velho sistema, dito de Westfália, bem como daquele que lhe sucedeu, o da Carta, permita-se-nos o reenvio para P.J. Canelas de Castro, *Mutações e Constâncias da Neutralidade*, Coimbra, 1994, [Mimeo]. Numa perspectiva ainda mais ampla, vide, por todos, A. Marques Guedes, “O Direito e a Guerra”, in Universidade Católica Portuguesa, *A Crise do Golfo e o Direito Internacional*, Porto, 1993, pp. 37-59.

Como é que isto se faz? A Carta prevê que, num primeiro momento, o Conselho de Segurança utilize o direito de, num verdadeiro poder de auto-interpretação da Carta, *qualificar* a situação como uma *ameaça à paz*, uma *ruptura da paz* ou um acto de *agressão*. Fundado nisto, poderá depois, através de uma injunção, *mobilizar as forças internacionais*, que serão disponibilizadas pelos Estados membros para, justamente, chamar à legalidade o Estado que dela se tinha desviado. Esta mobilização da força colectiva pode exprimir-se por diversas formas. Uma primeira forma é essencialmente *incitatória* – é dela que trata o artigo 40º da Carta das Nações Unidas; mas também pode revestir uma *forma coerciva*, analisável em duas *modalidades*: uma, *não militar* – artigo 41º; outra tipicamente *militar* – artigo 42º da Carta das Nações Unidas. Certo é que, neste quadro, o Conselho de Segurança tem uma ampla *discricionabilidade política* para, em primeiro lugar, qualificar a situação como de atentado à paz e, em segundo momento, mobilizar a força que permitirá alcançar o *objectivo máximo* da Organização das Nações Unidas: a *manutenção*, ou, eventualmente, a *restauração, da segurança e legalidade internacionais*. Para o efeito, nem a cláusula de escape da soberania, que é o artigo 2º, parágrafo 7 da Carta, constitui problema, uma vez que aí se prevê, no fundo, que a defesa da jurisdição doméstica dos Estados não é oponível a este tipo de operações; ou seja, que ela não pode entrar este tipo de acções colectivas.

Visto isto, sabemos também que a Carta ligava todo este esquema a uma *condição*, que era aquela que está essencialmente expressa e plasmada no artigo 43º – a condição da celebração de *acordos prévios* entre os Estados membros e a Organização das Nações Unidas, para que assim se disponibilizassem as forças de que, depois, o Conselho de Segurança disporia para acorrer às situações de emergência que se viessem a configurar nas relações internacionais. Sabemos também que o eclodir da Guerra Fria impossibilitou o funcionamento deste mecanismo, e que este mecanismo ainda não veio a ser integralmente recuperado; mesmo no mundo em que vivemos. Daí a questão: será que, perante isto, a Organização das Nações Unidas, a comunidade internacional organizada, está definitivamente impedida de acorrer às questões de segurança internacional, afinal por uma razão eminentemente formal como é a da celebração ou não celebração de acordos prévios?

§2. A prática internacional e a emergência de uma doutrina onusina de intervenção

A doutrina sempre se rebelou contra tal ideia, tendo proposto, essencialmente, três caminhos de saída para um impasse que, de outra forma, seria bloqueador. Um desses caminhos é mais laxista³³, os outros dois são mais exigentes.

O primeiro é, no fundo, o reconhecimento de um *direito unilateral* de cada Estado à intervenção, mesmo fora do contexto onusino, para resolver os problemas da sociedade internacional. Arrogando-se, no fundo, uma função de *polícia* ou de *procurador* da ordem pública internacional, ele seria o *instrumento*, digamos assim, da reposição da legalidade internacional. Foi este o mecanismo que seguramente funcionou, e que foi suficiente, para manter uma situação tendencial de paz global no mundo da Guerra Fria.

Os outros dois são, como dissemos, mais exigentes. Temos, por um lado, uma intervenção *realizada pela própria Organização*, com base, não em acordos militares prévios, mas em *acordos 'ad hoc'*, resultantes da disponibilidade de uns quantos dos seus Estados membros, isto é, da constituição das chamadas *forças multinacionais*. Por outro lado, temos uma intervenção *realizada por terceiros*, sejam eles Estados ou Organizações regionais, e, ainda que só posteriormente, *autorizada* pela Organização mundial³⁴.

A questão da sorte destas hipóteses não se deve resolver num plano académico. Tem que ser vista à luz da *prática internacional*, procurando-se, no fundo, identificar um *costume* “permissivo” que, de alguma sorte, tenha corrigido os bloqueamentos da Carta.

Quanto à primeira hipótese, devo dizer que ela não serve para resolver o problema, dito da intervenção humanitária, que hoje se coloca. Ela foi admitida por um sector da doutrina³⁵, foi fortemente combatida por outro sector da doutrina³⁶, que chamava a atenção para os *abusos* que podia propiciar, e nomeada-

³³ Note-se, ainda assim, que nenhum dos percursos que de seguida referimos, nem sequer aquele que apelidamos de mais “laxista”, aceita um retorno aos tempos remotos de uma “justiça” meramente privada.

³⁴ Cfr. G. Ress, “Article 53 of the Charter”, in B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, 1995, pp. 722, ss..

³⁵ Nomeadamente, M. Reisman e M. McDougal, “Humanitarian Intervention to Protect the Ibos”, in R. B. Lilich (ed.), *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville, 1973, p. 177.

³⁶ Destaque para I. Brownlie, “Humanitarian Intervention”, in J. N. Moore (ed.), *Law and Civil War in the Modern World*, Baltimore, 1974, pp. 217, ss. e I. Brownlie, “Thoughts on the kind-hearted gunmen”, in R. B. Lilich (ed.), *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville, 1973, pp. 139, ss..

mente para a possibilidade de servir como um alibi ou argumento desculpabilizador da vontade *hegemónica* de um determinado Estado. Em total honestidade, devo dizer que em trabalhos antigos me incluí no grupo daqueles que, pelo menos, admitiam a *utilidade* da hipótese. Tal não me impede também de constatar que, na prática recente, se não consegue encontrar um qualquer caso, de acordo com os cânones, que sirva de *precedente* fundador do que seja a intervenção humanitária actual, de um emergente costume autorizativo. O caso do Panamá é, a esta luz, paradigmático, pois que, embora os Estados Unidos ainda tenham alegado um direito de intervenção configurado nestes termos, a verdade é que se confrontaram com a total dissonância da comunidade internacional.

Julgo que hoje a chave da solução está antes nas duas hipóteses posteriores e, de facto, é assim que leio os desenvolvimentos da *prática recente*. Há quatro casos que são paradigmáticos desta evolução. É-lhes característico o facto de se fazerem acompanhar de todo um conjunto de tomadas de posição da Organização das Nações Unidas, através de *resoluções* que foram sendo adoptadas à medida que os casos iam evoluindo, e que também me parecem confortar esta conclusão. São eles os *casos* do Iraque, da Bósnia, da Somália e do Ruanda³⁷.

Não os vou cansar com o detalhe da análise desses casos e das diversas Resoluções a que deram lugar, detalhe que aliás seria despropositado no contexto desta breve intervenção, mas sempre direi qual é, no fundo, a *mensagem normativa* que daqui emerge. É esta: quando haja uma *violação maciça* ou uma *violação sistemática dos direitos humanos*, o Conselho de Segurança tem a *faculdade* de, primeiro, qualificar esta situação, e nestes casos fê-lo efectivamente, como uma daquelas situações desencadeadoras do funcionamento do sistema de segurança colectiva (isto é, como uma ameaça à paz, uma ruptura da paz ou um acto de agressão) e, depois, de mobilizar forças colectivas, não nos termos estritos da Carta, mas através de uma destas duas vias – ou *assumindo* as forças que uma *coligação de Estados* disponibilize como suas, ainda que por vezes o “chapéu” onusino seja mais nominal do que real, ou então, mais comunmente, *autorizando* Estados ou coligações de Estados a actuarem por si, mas detendo o *título legitimador* de uma Organização que exprime o *consenso* universal³⁸.

³⁷ Sobre estes casos, *vide*, nomeadamente, G. Tanja, “Humanitarian Intervention and Humanitarian Assistance: An Echo from the Past and a Prospect for the Future”, in European Commission, *Law in Humanitarian Crises. Access to victims: Right to intervene or right to receive humanitarian assistance?*, vol. II, Luxemburgo, 1995, pp. 80-88 e C. Ramón Chornet, *Violencia Necesaria? La intervención humanitaria en Derecho internacional*, Madrid, 1995, pp. 85-107.

³⁸ Sobre a problemática dos poderes do Conselho de Segurança à luz da nova prática, *vide*, por exemplo, Arcari, “Le risoluzioni 731 e 748 e i poteri del Consiglio di Sicurezza in materia de mantenimento della pace”, *RDI*, 1992, pp. 932, ss..

Com isto configura-se aquilo que, apesar de alguns outros elementos puramente casuísticos, me parece ser já uma *doutrina* emergente das Nações Unidas, a sua doutrina relativamente à questão da *intervenção humanitária no pós-Guerra Fria*.

§3. *Conteúdo da doutrina emergente*

O seu *alcance* é melhor apreendido se nos recordarmos das questões que previamente tínhamos enunciado. Antes porém há que fazer um esforço de apuramento do *conteúdo da nova doutrina onusina sobre intervenção humanitária*.

A primeira dessas questões era, como se recordarão³⁹, *quando* é que há intervenção humanitária? Parece possível configurar duas situações teóricas em que a intervenção humanitária seja aplicável. Por um lado, o uso da força num contexto de violação sistemática ou maciça dos direitos humanos por um governo ou, por outra perspectiva, numa situação em que o governo sujeita a sua própria população a uma política sistemática de terror. Exemplo típico deste tipo de situações era o regime Khmer Vermelho, no Camboja, no passado. Pergunto-me se não será esta a situação que se vive, no presente, em Timor Leste. Isto é, uma situação de um Estado que não cumpre a sua competência essencial que é, no fundo, a de cuidar das pessoas que estão sob a sua esfera de jurisdição, *'de iure'* ou tão só *'de facto'*, o que dele faz um *Estado celerado*, um *Estado forada-lei*. A segunda situação típica é aquela em que uma população se confronta com um governo em colapso, com o *caos total* ou *anarquia*, o que redundará em afrontamentos étnicos, religiosos ou civis, em consequência dos quais há uma violação maciça dos direitos humanos. Estamos agora perante um *Estado ausente* ou um *Estado falhado*.

Como é que a intervenção humanitária *se desenvolve*? Também aqui, julgo que há dois modelos essenciais, duas formas identificáveis de realização de uma operação humanitária. Por um lado, temos uma intervenção que é uma *acção* individual ou colectiva realizada pela Organização mundial ou por uma Organização regional, mas francamente *assumida* por aquela primeira Organização; por outro lado, uma operação que embora, de facto, possa apresentar as mesmas características, é apenas *autorizada* pela Organização mundial⁴⁰. Em qualquer dos casos, a intervenção humanitária será *lícita*. Como não o será seguramente se a Organização, podendo intervir (e esta é a diferença em relação a

³⁹ Cfr. *supra* "Introdução", p. 171.

⁴⁰ Estas hipóteses reconduzem-se aos dois tipos de relações entre a Organização mundial e as Organizações regionais figuradas na Carta das Nações Unidas. Cfr. o que sobre o assunto deixámos escrito in Barbosa de Melo e Paulo Canelas de Castro, *Lições de Direito Internacional Público - II*, Coimbra (Mimeo), 1990.

um passado em que as intervenções unilaterais eram a única forma útil de manter a paz e segurança internacionais), não é, digamos assim, tida nem achada na intervenção unilateral por parte de um ou mais Estados.

Com isto respondo também à terceira questão. *Quem é* que pode proceder a uma intervenção humanitária? Não tenho dúvidas de que, num contexto como o de hoje, o *titular do direito* de intervenção humanitária é a Organização das Nações Unidas. Quer ao nível da *responsabilização directa* pela *acção*, podendo embora *delegar* em Estados ou outras Organizações, nomeadamente regionais, quer *autorizando* a *acção*.

Quanto ao *modo* ou às *condições* de realização de intervenção humanitária, também me parece que nas diversas resoluções da Organização mundial a propósito destes casos paradigmáticos, e no termo de uma evolução que dá progressiva consistência à mensagem normativa que deles emerge, se podem já identificar algumas condições. Esta *acção* tem que, claramente, obedecer ao *princípio da proporcionalidade*; tem que ser orientada pelo *respeito do direito internacional humanitário*; tem que ter um respeito absoluto pela *finalidade humanitária* que se diz a ela presidir, pelo que a operação terminará quando se esgotar a razão de ser da sua realização.

Esta doutrina, que emerge da prática, não a enuncia, mas quer-me parecer que haveria ainda uma outra condição a juntar às precedentes. É uma condição não tanto já de natureza jurídica, mas uma *condição político-moral*, a *condição da própria credibilidade* e, por isso também, da *eficácia* destas intervenções humanitárias. É ela a de que a Organização terá que dar provas de total *imparcialidade na realização* da operação e, também, se quiserem, de *consequência no desencadeamento* deste tipo de operações.

§4. Avaliação da prática onusina

Propor-me-ia agora fazer a *avaliação* desta prática. Qual é o *significado*, no fundo, desta evolução que se desenha progressivamente ao longo destes quatro casos que tenho por paradigmáticos? Quer-me parecer que o que ela deve significar é que as Nações Unidas estão claramente comprometidas com uma paz internacional informada pelo respeito dos direitos humanos. A noção de paz internacional que hoje perfilham, dentro daquela opção dilemática que propus no início da minha intervenção, é claramente a de uma *paz positiva*, uma *paz de qualidade*, uma *paz informada por alguns valores*.

Como é que isto é feito? Quero pensar que, apesar de algumas incoerências no desenvolvimento desta ideia, que inquestionavelmente se podem detectar, sobretudo, no passado mais recente, as Nações Unidas, em particular, e a comunidade internacional, de uma forma geral, conseguiram aproveitar o que de melhor a Carta tinha, desviando-se embora dela quando ela bloqueava a sua

eficácia. Conseguiram, no fundo, respeitar o *espírito* da Carta e até potenciá-lo, *adequando-a* embora às *novas circunstâncias*, muito diversas daquelas que tinham presidido à adopção da Carta cinquenta anos atrás. Fizeram-no, ainda que, aqui e ali, afastando-se da *letra* da *Magna Carta da Segurança Internacional*, ou criando uma *outra letra*⁴¹, de uma forma *espontânea*, de uma forma que os juristas qualificariam de *consuetudinária*, ou seja, através desse outro instrumento de criação de Direito que é o costume.

Julgo que esta leitura pode, aliás, reivindicar alguns méritos. A ideia, afinal, de reconduzirmos a intervenção humanitária a um elemento *natural* no sistema de segurança internacional (que não espúrio) tem, nomeadamente, as seguintes *vantagens*: por um lado, a vantagem da *coerência do sistema* – com este conceito de intervenção humanitária não estamos a criar brechas ou fissuras no sistema, a nele introduzir inconseqüências. Acresce que ela comporta a possibilidade, para já teórica, mas que no futuro se pode vir a concretizar, da *sindicabilidade* da acção do Conselho de Segurança por um órgão claramente determinado por outras “coordenadas”, como é o Tribunal Internacional de Justiça; isto é, a possibilidade de verificar se o Conselho de Segurança, ao gerir os seus poderes e a sua liberdade, o faz nos termos da “Constituição” que preside à sua acção e que é a Carta das Nações Unidas⁴².

§5. *Que relação entre a velha e a nova intervenção humanitária?*

Gostava de sublinhar esta última ideia e com isto passar a tentar responder à questão que essencialmente vos tinha proposto. Será que a intervenção humanitária de que *hoje* estamos a tratar⁴³ tem alguma *parecença*, algum nexo, com a intervenção humanitária secularmente constituída, com a *velha intervenção humanitária*?

⁴¹ Por isso pude falar de uma “Carta-bis” in P.J. Canelas de Castro, “De quantas Cartas se faz a paz internacional?”, *Vértice*, 1996, nº 70, pp. 5-27.

⁴² Viemos a referir-nos a esta ideia em debate reproduzido no *Forum Iustitiae* de 1998, a propósito da acção militar no Kosovo. Naturalmente, esta intervenção do Tribunal Internacional de Justiça, que não deixaria de o envolver, porventura desproporcionadamente, no jogo eminentemente político global, é eivada de sérias dificuldades, que se prendem com a justiciabilidade de tais litígios, ela própria função da natureza dos mesmos.

⁴³ Uma das mais notáveis reflexões, estreitamente baseada na prática, já posterior a esta conferência, que aturadamente procura identificar os critérios “legais” da nova intervenção humanitária, chegando a conclusões similares àquela que aqui expendemos, é a da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estadual, um grupo de peritos criado após a intervenção no Kosovo, sob os auspícios do governo do Canadá e um conjunto de fundações privadas e, em resposta a apelos de Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas. O seu relatório *The Responsibility to Protect*, publicado em 2001, chega à conclusão que a moderna intervenção humanitária,

Hoje tenderia a dizer que não; a dois títulos. Desde logo se compreendermos a intervenção humanitária como uma faculdade unilateral de recurso à força armada a que os Estados individualmente podem recorrer para, ainda que em nome de direitos humanos, interferirem noutros Estados. A prática recente tende claramente a rejeitar esta possibilidade e, por isso, eu também tenderia a dizer que a intervenção humanitária de que hoje falamos é muito diversa da intervenção humanitária do passado. O velho conceito jurídico de intervenção humanitária é hoje, por isso, apenas uma *vaga lembrança*, por assim dizer, e uma lembrança que se pode mesmo tornar cada vez mais distante.

Ainda assim, há de facto alguma réstea de *lembrança* no “conceito” presente. Mas ela situa-se claramente tão só ao nível do *objectivo*, que não já ao nível dos *meios*. Os meios são agora institucionalmente *organizados*, são institucionalmente enquadrados e, por isso, também encontram *legitimação* na acção das Nações Unidas. Daí aquela parte do sub-título que se pode ter já como uma primeira conclusão, embora também só uma primeira conclusão parcelar – a nova intervenção humanitária só tem uma “lembrança do passado”. Aquilo de que hoje falamos não tem necessariamente a ver com a intervenção humanitária desse passado.

II. ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA

Ao fazer a investigação de que ora vos dou conta, apercebi-me, no entanto, que, para além deste conceito, que alguns ainda continuam a designar, a meu ver impropriamente, como intervenção humanitária, há um outro que está a emergir, relacionado com o primeiro⁴⁴, mas também dele diverso, desde logo porque, num sentido, mais amplo e mais ambicioso⁴⁵, por vezes mesmo mantem-

concebida como excepção ao, ainda hoje válido, princípio da não intervenção nos assuntos internos dos Estados, supõe o respeito das seguintes condições ou critérios: a intervenção humanitária supõe uma causa justa (*iusta causa*); supõe também uma intenção recta (*recta intentio*), corresponde a uma situação de último recurso (*ultima ratio*), envolve o respeito do princípio da proporcionalidade, realiza-se quando há uma perspectiva razoável de sucesso, após pedido ao Conselho de Segurança dirigido a obter a autorização para a realização da acção armada. Cfr. os comentários expendidos a propósito de cada uma destas condições nos parágrafos 4.18 e seguintes do Relatório.

⁴⁴ Desde logo, poder-se-á notar, em termos temporais, já que a assistência humanitária tantas vezes coincide temporalmente ou situa-se na proximidade temporal de uma intervenção humanitária, de que por vezes é até complementar.

⁴⁵ Seguramente do ponto de vista subjectivo (não apenas uma questão de relação inter-estadual), seguramente também do ponto de vista objectivo-funcional: a questão da intervenção humanitária está restrita ao domínio funcional do Direito dos conflitos armados, enquanto que a da

do uma relação de tensão com ele⁴⁶, e que melhor se qualificaria como de *assistência humanitária*^{47/48}. O que é que o caracteriza? Tenderei a ser muito breve para não me afastar muito das condicionantes do tempo, desde logo, e, por outro lado, porque de facto ainda é difícil ver claro nas diversas resoluções, ainda que já sejam várias, que tanto a Organização das Nações Unidas (quer a Assembleia Geral, quer o Conselho de Segurança, quer, até, o Secretário-Geral, através de diversas declarações) como até outros institutos científicos dedicados ao direito internacional⁴⁹, vão configurando.

§1. Conteúdo do conceito

De uma forma económica, tenderia tão só a enunciar os *direitos e os deveres* que, aos poucos, ainda que com alguma inconsistência, parecem vir a densificar este conceito.

E, assim, o primeiro seria o de que os Estados têm o *dever* de assegurar uma *assistência* humanitária às *vítimas* que se encontrem no seu território, ou sob o seu controlo. A ideia subjacente é esta: o *Estado territorial* é o primeiro *responsável* pela resolução dos problemas humanitários, emergências ou crises, da sua população. A assistência humanitária obedece ao princípio da subsidiariedade. Só se este Estado não intervier é que outros, porventura, poderão estar em condições de intervir.

assistência humanitária, podendo embora situar-se também nesse plano temático-funcional, o transcende inquestionavelmente, pois que também contende com, entre outras áreas, o domínio dos Direitos Humanos.

⁴⁶ Cfr. Antonio Donini, "Beyond Neutrality: On the Compatibility of Military Intervention and Humanitarian Assistance", *Fletcher Forum of World Affairs*, 1995, v. 19, n. 2, pp. 31-45.

⁴⁷ O conceito de assistência humanitária parece já devidamente enraizado na doutrina, podendo destacar-se os seguintes trabalhos: B. Jakowjevic, "Le droit à l'assistance humanitaire - Aspects juridiques", *RICR*, 1987, n°767, pp. 490-506; P. Macalister-Smith, "Protection of the civilian population and the prohibition of starvation as a method of warfare", *RICR*, 1991, pp. 440-459; A. C. Helton, "The Legality of Providing Humanitarian Assistance without the Consent of the Sovereign", *IJRL*, 1992, vol. 4, n°3, pp. 373-375; Y. Sandoz, "'Droit' ou 'devoir d'ingérence' and the right to assistance; the issues involved", *RICR*, 1992, n°288, pp. 215-227; M. Torrelli, "From humanitarian assistance to 'intervention on humanitarian grounds'?", *RICR*, 1992, n° 288, pp. 228-248; M. Stopford, "Humanitarian Assistance in the Wake of the Persian Gulf War", *VJIL*, 1993, v. 33, pp. 491-502 e C. Sommaruga, "Strengthening the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance", *RICR*, 1995, p. 81.

⁴⁸ Vide ainda os "Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire", adoptados pelo Instituto de Direito Internacional Humanitário de San Remo, em Abril de 1993, in *RICR*, 1993, pp. 548-554.

⁴⁹ Cfr., em particular, a nota anterior.

O segundo princípio exprime, por um outro lado, e por outra forma, esta última ideia. Os Estados, e agora também as organizações internacionais e as organizações não governamentais⁵⁰ têm o *direito de oferecer uma assistência humanitária a outros Estados*. Isto significa, no fundo, que esta oferta não pode ser tida como uma ingerência indevida nos seus assuntos internos. Há aqui, pela primeira vez, uma clara *excepção ao princípio da não intervenção* nos assuntos internos dos outros Estados.

O terceiro ponto é o de que os Estados, as organizações internacionais e as organizações não governamentais têm o *direito de oferecer uma assistência humanitária às vítimas* que se encontrem noutros Estados, com o *consentimento* desses Estados, ou, em caso de desintegração da autoridade estadual e de guerra civil, com o consentimento das autoridades locais competentes⁵¹. Para além da oferta, a acção propriamente dita já supõe a intervenção do consentimento destes Estados. Vê-se com isto que há uma preocupação de manter a harmonia do sistema.

Ponto quarto: os Estados *não têm o dever* de fornecer uma assistência humanitária às vítimas noutros Estados, mas têm o *dever de facilitar a prestação de assistência* que Estados terceiros, organizações internacionais, ou organizações não governamentais pretendam oferecer. Isto é particularmente importante, por exemplo, para algumas situações que se vivem neste momento na África Central.

Ponto quinto: os Estados têm o *dever de aceitar* a assistência humanitária fornecida por outros Estados, organizações internacionais e organizações não governamentais⁵², quando ela é feita de *forma* conforme ao direito internacional, ‘*notius*’ os princípios que se apontam como condição de actuação daqueles e garantia da mesma, os princípios da humanidade, independência, neutralidade, imparcialidade⁵³. Significa isto que *não é tolerável uma recusa arbitrária do consentimento*.

Ponto sexto, e, no fundo, a *razão fundamental deste direito* de assistência humanitária: qualquer *particular* tem o *direito*, oponível ao Estado sob o controlo do qual se encontra, de *receber uma ajuda humanitária*; é ele o contraponto do dever desse Estado de fornecimento de assistência humanitária ou de autorização da sua distribuição.

⁵⁰ Esta pluralidade de sujeitos jurídicos habilitados a participar no processo é natural, tido em vista o carácter não armado da assistência humanitária.

⁵¹ Vide Yves Beigbeder, *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The Right and Duty to Humanitarian Assistance*, Dordrecht, 1991.

⁵² Cfr. David Forsythe, “The International Committee of the Red Cross and Humanitarian Assistance: A Policy Analysis”, *IRRC*, 1996, n. 314, pp. 512-531.

⁵³ Vide Marion Harroff-Tavel, “Neutrality and Impartiality: The Importance of these Principles for the International Red Cross and Red Crescent Movement and the Difficulties Involved in Applying them”, *IRRC*, 1989, n. 273, pp. 536-552.

§2. Significado do conceito

O que é que este regime jurídico, que está ainda em fase de nascimento, *significa*? Claramente a configuração de um *direito de terceira geração* de que são *titulares* as *pessoas individuais* que se encontrem numa situação humanitária de desespero e que é oponível, desde logo, ao Estado sob a jurisdição do qual se encontram e, porventura também, a Estados terceiros, a organizações não governamentais vocacionadas para intervir neste campo^{54/55}. É, no fundo, a concretização e o desenvolvimento do velho *direito à vida*, já perfeitamente consagrado e enraizado no direito internacional, só que agora olhando a circunstâncias cada vez mais pungentes que, infelizmente, se vão vivendo com repetida frequência nas relações internacionais hodiernas.

O que isto também significa é o acolhimento de uma outra ideia de Estado. Para a exprimir, atrevo-me a retomar algumas palavras do senhor Professor Doutor Adriano Moreira neste colóquio: o que aqui subjaz é um outro sentido de soberania, uma soberania de função. O conceito sempre carreou, historicamente, uma ideia de discricionaridade. Mas, justamente, discricionaridade não é uma ideia que possa ser confundida com discricção. A liberdade que este conceito exprime é, ainda, uma *liberdade na responsabilidade*. O que hoje parece claro, é o Estado ter uma competência, que se presume, mas que é uma *competência ao serviço do Homem*. Por esta outra forma, o velho conceito de intervenção humanitária parece renovar-se numa razão de esperança num futuro mais humano.

APRECIÇÃO FINAL:
UM INSTRUMENTO AO SERVIÇO DA HUMANIDADE?

Concluo com uma reflexão que pretende responder a uma última pergunta: como avaliar todos estes desenvolvimentos, ocorridos, não posso deixar de o sublinhar, num curtíssimo espaço de tempo de menos de dois lustros, sendo que tal facto justifica certamente alguma falta de nitidez da imagem daí resultante? Ao tentar encontrar a fórmula adequada para exprimir a minha avaliação, recordei-me de uma bela tirada de Camus, no seu livro *O Mito de Sísifo*:

⁵⁴ Neste sentido, Resolução 46/182 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁵⁵ Quanto à multiplicidade de actores envolvidos, *vide* o muito sugestivo quadro de OECD, *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*, 1999, p. 8.

“Em todos os problemas fundamentais, quero dizer com isto aqueles que envolvem o risco de conduzir à morte ou aqueles que intensificam a paixão de viver, só há, provavelmente, dois métodos de pensar: o método de La Palisse e o método de D. Quixote”.

Com o relegar da intervenção humanitária unilateral e laxisticamente concebida para a condição de *lembrança*, com o reafeiçoar do velho conceito, outrora propiciador de intervenções de facto de índole egoística e abusiva, em termos que o tornam praticamente irreconhecível, já que agora portador de propósitos mais solidários, com as consequentes incursões no futuro que o conceito de assistência humanitária também já revela, apesar de alguma persistente falta de nitidez e densidade, e também de alguns limites não facilmente superáveis, quer-me parecer que a comunidade internacional organizada, e a ONU em particular, têm claramente privilegiado o método audaz de D. Quixote. A prática só pode ser positivamente avaliada, porquanto parece significar que, com ela, o direito internacional, e o direito em geral, redescobrem a sua vocação histórica esquecida e recuperam a sua missão fulcral – a de servir, não o monstro frio estadual, mas, bem pelo contrário, a de responsabilizar o Estado no serviço e na protecção dos Homens concretos e da Humanidade em geral.

SIGLAS

<i>AJICL</i>	•	AFRICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW
<i>AFDI</i>	•	ANNUAIRE FRANÇAIS DE DROIT INTERNATIONAL
<i>AJIL</i>	•	AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW
<i>BFDUC</i>	•	BOLETIM DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
<i>CILJ</i>	•	CORNELL INTERNATIONAL LAW JOURNAL
<i>CWILJ</i>	•	CALIFORNIA WESTERN INTERNATIONAL LAW JOURNAL
<i>CJTL</i>	•	COLUMBIA JOURNAL OF TRANSNATIONAL LAW
<i>EPIL</i>	•	ENCYCLOPAEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW
<i>FILJ</i>	•	FORDHAM INTERNATIONAL LAW JOURNAL
<i>GAOR</i>	•	GENERAL ASSEMBLY OFFICIAL RECORDS
<i>ICLQ</i>	•	INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW QUARTERLY
<i>IJRL</i>	•	INTERNATIONAL JOURNAL OF REFUGEE LAW
<i>IRRC</i>	•	INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS
<i>NILR</i>	•	NETHERLANDS INTERNATIONAL LAW REVIEW
<i>LJIL</i>	•	LEIDEN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW
<i>RDI</i>	•	RIVISTA DI DIRITTO INTERNAZIONALE
<i>RICR</i>	•	REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE
<i>RGDIP</i>	•	REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
<i>RJAAPDL</i>	•	REVISTA JURÍDICA DA ASSOCIAÇÃO ACADÉMICA DA FACULDADE DE DIREITO DE LISBOA
<i>TILJ</i>	•	TEXAS INTERNATIONAL LAW JOURNAL
<i>UTLR</i>	•	THE UNIVERSITY OF TOLEDO LAW REVIEW
<i>VJIL</i>	•	VIRGINIA JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

BIBLIOGRAFIA

- Adelman, H., "Humanitarian Intervention: The Case of the Kurds", *JJRL*, 1992, v. 4, n.1
- Arcari, M., "Le risoluzioni 731 e 748 e i poteri del Consiglio di Sicurezza in materia de mantenimento della pace", *RDI*, 1992
- Barbosa de-Melo e Paulo Canelas de Castro, *Lições de Direito Internacional Público - II*, Coimbra [Mimeo], 1990
- Beigbeder, Y., *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations: The Right and Duty to Humanitarian Assistance*, Dordrecht, 1991
- Benjamin, B. M., "Unilateral Humanitarian Intervention: Legalizing the Use of Force to Prevent Human Rights Atrocities", *FILJ*, 1992-1993
- Bettati, M. e B. Kouchner, *Le devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir?*, Paris, 1987
- Beyerlin, U., "Humanitarian Intervention", *EPIL*, vol. II, 1995
- Brownlie, I., "Thoughts on the kind-hearted gunmen", in R. B. Lilich (ed.), *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville, 1973
- Brownlie, I., "Humanitarian Intervention", in J. N. Moore (ed.), *Law and Civil War in the Modern World*, Baltimore, 1974
- Cahin, G., "L'action internationale au Timor oriental", *AFDI*, 2000, v. 46
- Canelas de Castro, P. J., *Mutações e Constâncias da Neutralidade*, Coimbra, 1992, [Mimeo]
- Canelas de Castro, P. J., "Da Não Intervenção à Intervenção? O Movimento do Pêndulo Jurídico perante as Necessidades da Comunidade Internacional", *BFUDC*, 1995
- Canelas de Castro, P. J., "De quantas Cartas se faz a paz internacional?", *Vértice*, 1996, nº 70
- Canelas de Castro, P., "A intervenção armada e o Caso do Kosovo – Novos Elementos para a Construção de uma Nova Ordem Internacional?", *Nação e Defesa*, 2001, n. 97
- Chatterjee, S. K., "Some Legal Problems of Support Role in International Law: Tanzania and Uganda", *ICLQ*, 1981, v. 30
- Conteh, A. O., "Sierra Leone and the Norm of Non-Intervention: Evolution and Practice", *AJICL*, 1995, v. 7, n.1
- Donini, A., "Beyond Neutrality: On the Compatibility of Military Intervention and Humanitarian Assistance", *Fletcher Forum of World Affairs*, 1995, v. 19, n. 2
- Falk, R.A., "The Interplay of Westphalia and Charter Conceptions of International Legal Order", in C.A. Black e R.A. Falk (eds.), *The Future of the International Legal Order*, vol. I, Princeton, 1969
- Farer, T. J., "An Inquiry Into the legitimacy of Humanitarian Intervention", in L. Damrosch/ D. Scheffer (eds.), *Law and Force in the New International Order*, 1991
- Ferreira de Almeida, F., "O Princípio da Não Intervenção e o Direito Internacional Humanitário", *BFUDC*, 1995
- Forsythe, D., "The International Committee of the Red Cross and Humanitarian Assistance: A Policy Analysis", *IRRC*, 1996, n. 314

BIBLIOGRAFIA

- Franck, T., “*Dulce et Decorum Est*. The Strategic Role of Legal Principles in the Falkland War”, *AJIL*, 1983
- Franck, T. e Nigel Rodley, “After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Armed Force”, *AJIL*, 1973, v. 67
- Gordon, R. E., “Humanitarian Intervention by the United Nations: Iraq, Somalia and Haiti”, *TILJ*, 1996, v. 31
- Gomes Canotilho, J.J., “Nova Ordem Mundial e Ingerência Humanitária (Claros-Escuros de um Novo Paradigma Internacional)”, *BFDUC*, 1995
- Harroff-Tavel, M., “Neutrality and Impartiality: The Importance of these Principles for the International Red Cross and Red Crescent Movement and the Difficulties Involved in Applying them”, *IRRC*, 1989, n. 273
- Helton, A. C., “The Legality of Providing Humanitarian Assistance without the Consent of the Sovereign”, *IJRL*, 1992, vol. 4, n° 3
- International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, 2001
- Jakowjevic, B., “Le droit à l’assistance humanitaire - Aspects juridiques”, *RICR*, 1987, n° 767
- Jones, B. D., “Intervention without Borders: Humanitarian Intervention in Rwanda, 1990-1994”, *Millenium*, 1995, v. 24, n.2
- Klintworth, G., *Vietnam’s Intervention in Cambodia in International Law*, Camberra, 1989
- Kresok, D. M., “Ethnic Cleansing in the Balkans: The Legal Foundations of Foreign Intervention”, *CILJ*, 1994, v. 27, n.1
- Kunig, P., *Das völkerrechtliche Nichteinmischungsprinzip. Zur Praxis der Organisation der afrikanischen Einheit (OAU) und des afrikanischen Staatenverkehrs*, Baden-Baden, 1981
- Leifer, M., “Vietnam’s Intervention in Kampuchea: The Rights of State v. the Rights of People”, in I. Forbes e M. Hoffmann (eds.), *Political Theory, International Relations and the Ethics of Intervention*, Basingstoke, 1993
- Macalister-Smith, P., “Protection of the civilian population and the prohibition of starvation as a method of warfare”, *RICR*, 1991.
- Malanczuk, P., *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, 1993
- Marques Guedes, A., “O Direito e a Guerra”, in Universidade Católica Portuguesa, *A Crise do Golfo e o Direito Internacional*, Porto, 1993
- Mercier, M., *Crimes Without Punishment: Humanitarian Action in Former Yugoslavia*, London, 1995

BIBLIOGRAFIA

- OECD, *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*, 1999
- Ofodile, A.C., "The Legality of ECOWAS Intervention in Liberia", *CJTL*, 1994, vol.32/2
- Ramón Chornet, C., *Violencia Necesaria? La intervención humanitaria en Derecho internacional*, Madrid, 1995
- Ramos Carmona, M. e al., "Direito de Intervenção Humanitária", *RJAAPDL*, 1996, n° 20
- Randelzhofer, "Article 2 (4)", in B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations : A Commentary*, Oxford, 1995
- Reisman, M. e M. McDougal, "Humanitarian Intervention to Protect the Ibos", in R. B. Lilich (ed.), *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville, 1973
- Ress, G., "Article 53 of the Charter", in B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, 1995
- Rothert, M., "United Nations Intervention in East Timor", *CJTL*, 2000, v. 39
- Rougier, A., "La théorie de l'intervention d'humanité", *RGDIP*, 1910, v. 17
- Sandoz, Y., "'Droit' ou 'devoir d'ingérence' and the right to assistance: The issues involved", *RICR*, 1992, n° 288
- Scheffer, D. J., "Towards Modern Doctrine of Humanitarian Intervention", *UTLR*, 1992, v.23
- Schweigman, D., "Humanitarian Intervention under International Law: The Strife for Humanity", *LJIL*, 1993
- Simon, S. G., "The Contemporary Legality of Unilateral Humanitarian Intervention", *CWILJ*, 1993
- Sommaruga, C., "Strengthening the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance", *RICR*, 1995
- Stopford, M., "Humanitarian Assistance in the Wake of the Persian Gulf War", *VJIL*, 1993, v. 33
- Tanja, G., "Humanitarian Intervention and Humanitarian Assistance: An Echo from the Past and a Prospect for the Future", in European Commission, *Law in Humanitarian Crises. Access to victims: Right to intervene or right to receive humanitarian assistance?*, vol. II, Luxemburgo, 1995
- Tesón, F. R., *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, New York, 2nd. ed., 1997.
- Torrelli, M., "From humanitarian assistance to "intervention on humanitarian grounds"?", *RICR*, 1992, n° 288
- United Nations, *The United Nations and Somalia, 1992-1996*, New York, 1996
- Verwey, W. D. "Humanitarian Intervention under International Law", *NILR*, 1985, v. 31

